

プログラム評価・業績測定と我が国都道府県の施策 評価

著者名(日)	外川 伸一
雑誌名	山梨学院大学法学論集
巻	50
ページ	127-153
発行年	2003-09-30
URL	http://id.nii.ac.jp/1188/00000898/

論 説

プログラム評価・業績測定と我が国都道府県の施策評価

外
川
伸
一

目 次

はじめに	1
評価手法としてのプログラム評価	1
評価手法としての業績測定	2
プログラム評価と業績測定の関係	3
我が国都道府県の施策評価	4
政策体系に係る問題点	5
施策評価へのプログラム評価の要素の導入	6
おわりに	

はじめに

現在、各自治体では、政策評価の導入が急速に進められている。こうした背景には、いくつかの要因が考えられるが、とりわけ、評価を行うことにより限られた資源を効果的・効率的に配分するといった行政改革的動機が最も大きいものと思われる。しかし、現実を見ると、このような意図はどの自治体においても成功しているとは言い難い。

そこで、本稿では、欧米で一般的に行われている評価手法であるプログラム評価と業績測定を取り上げた上で、都道府県の施策評価に焦点を絞り、「不完全」な形で行われている業績測定による現行の評価方法を、政策体系を構築した上での評価方法に改めるとともに、政策体系の有するいくつかの問題点を考慮し、主要な施策については、これと併せてプログラム評価的要素を加味した方法を取り入れ、補完的な評価を行うべきことを主張したい。

1 評価手法としてのプログラム評価

C・H・ヴァイスによると、「評価 (evaluation) とは、あるプログラム又は政策の執行及び／又は成果の体系的な評価 (assessment)」であり、それは「一連の明示的又は暗黙的な基準と比較して行うものであり、当該プログラムないし政策の改善に貢献する手段である」⁽¹⁾。この定義についてヴァイスは5つのキーエレメントを掲げて

いるが、このうち特に重要なのは、体系的評価 (systematic assessment) と比較のための基準 (standards) の存在の2点である。⁽²⁾

時に、政策評価導入以前から我が国には予算査定などにおいて「評価」が行われていたといった議論を耳にする⁽³⁾が、少なくとも評価は体系的でなければならず、またいくつかの客観的な基準と照らし合わせることによって行われなければならない。この意味からすると、予算管理の手法である予算査定は、政策管理の手法である評価とは程遠いものと言わざるを得ない。

ところで、プログラムとは何なのであろうか。アメリカ会計検査院 (GAO) によると、プログラムとは、「同一と見なし得る目的又は一群の具体的目標を有する何らかの活動、プロジェクト、機能、あるいは政策のことである」⁽⁴⁾。また、OECDによると、「通常、特定のタイムスケジュールと政策を実施に移す予算を備えた、すなわち、所望する政策目的を達成するための諸条件を生み出すための、一群の組織化された活動に関するものである」⁽⁵⁾。さらに、J・S・ホーリー、H・P・ハートリー、K・E・ニューカマーらによると、「典型的には、単一の管理者ないし管理チームの指示のもとで、一つないしそれ以上の共通の目標に向けられた一連の諸資源と諸活動のことである」⁽⁶⁾となる。

これらの諸定義から浮かび上がってくるのは、プログラムは同一の目的・目標を持つ複数の事業群で構成されるということだ。このことは、GAOによる一連のプログラム評価の成果物の内容を具体的に見ていくとさらに明確になる。しかし、これをもってプログラムは、政策―施策―事業といった階層からなる政策体系における施策レベルに相当すると断定することはできない。確かに施策レベルのものが多くことも事実であるが、事業レベルのもの

も含まれており、この場合、当該事業が広範囲をカバーするといったことが窺える。

こうしたプログラムを評価するプログラム評価の定義については、先のヴァイスの評価の定義によって既にカバーされているが、P・H・ロッシ、H・E・フリーマン、M・W・リプシーらによると、「当該プログラムが直面している政治的・組織的環境に適用されたり、社会的諸条件を改善する方向に社会活動を仕向けるよう設計された、社会介入プログラムの有効性を体系的に調べるための社会調査の手続きに関して用いられる評価方法である。」⁽⁷⁾あるいは、OECDによると、「プログラムとその価値の重要な諸側面に焦点を当て、明らかにした事項の信頼性と利用可能性を追求する体系的・分析的な評価である。」⁽⁸⁾また、GAOによると、「プログラムがどの程度良好に作動しているかを評価するため、定期的に又はアドホックになされる個々の体系的研究」である。⁽⁹⁾さらに、J・S・ホーリーらによると、「プログラムの結果について体系的に評価すること及び当該プログラムがそうした結果をどの程度もたらしたかを体系的に評価すること」⁽¹⁰⁾となる。いずれにしてもプログラムの「体系的」な評価である点が全てに共通している。

評価の体系性とは、一般的には、プログラムのライフサイクルの全ての段階を包含した包括的評価のことであり、次のような一連の評価を行うことだと考えられている。⁽¹¹⁾

まず、当該プログラムの必要性を、プログラムに係る社会経済的諸条件やプログラムに対するニーズに関する評価であるニーズ・アセスメントによって評価する。次に、プログラムの概念化や設計が適切か否かを、プログラム・セオリー評価によって評価する。さらに、プログラムの執行やサービス供給の適切さを、プロセス評価によって分析する。そして、プログラムのインパクトやアウトカムを分析するために、インパクト評価又はアウトカム評

表1 プログラム評価を構成する評価手法

ロッシ・リプシー・フリーマン	GAO
○ニーズ・アセスメント ○プログラム・セオリー評価 ○プロセス評価 ○インパクト評価 ○効率性評価	○プロセス評価 ○アウトカム評価 ○インパクト評価 ○費用便益分析（費用効果分析）

出典）注4）注7）の文献に記載されている手法を筆者が列举した。

価を行い、さらに効率性評価として費用便益分析や費用効果分析などを用いるといった一連の評価を行うのである。

こうしたプログラム評価の体系については、論者・機関により若干の相違が見られる。たとえば、GAOでは、プログラム評価をプロセス評価（又は執行評価）、アウトカム評価、インパクト評価、費用便益分析及び費用効果分析などの効率性評価からなるものとしている⁽¹²⁾。しかし、基本的部分においては、プログラム評価を構成する評価要素について、ほぼ共通した理解が存在すると見てよからう。（表1を参照せよ。）

2 評価手法としての業績測定

これに対し、最近、欧米や我が国で隆盛を極めている評価手法が業績測定（Performance measurement）である⁽¹³⁾。これは、H・P・ハートリーによると、「サービス又はプログラムの結果（成果）及び効率性を規則的に測定することである」⁽¹⁴⁾。また、GAOによると、「プログラムの業績、特に予め設定された目標の進捗を継続的に監視し、報告すること」であり、「当該プログラムが、測定可能な成果基準として表現されるプログラムの目的を達成したか否かに焦点を当てるもの」⁽¹⁶⁾とな

る。さらに、OECDでは、「業績測定には、目標の設定（事前）と目標に対する成果の検討（見直し）の双方が含まれ」、「成果は、簡易で分かりやすい指標あるいは、より複雑な測定システムのどちらを用いても測定できる。」⁽¹⁷⁾としている。また、P・H・ロッシらは、「特にサービスの供給（アウトプット）及び結果の達成（アウトカム）に関して、プログラムがどの程度良好に機能しているかといったこととの関係で、「成果指標を収集・報告・解釈することだと定義付けている。⁽¹⁸⁾

これらの諸定義からも分かるように、業績測定の対象も主としてプログラムである。そして、それは体系的評価ではなく、目標と業績の乖離を数値化可能な成果指標によって定期的又は継続的に評価するものである。

こうした簡易な業績測定についてGAOでは、それが継続的に行われるものであることから、「早期の警戒システムとして、又公衆に対するアカウントビリティ改善のための手段（vehicle）として役立ち得る。」⁽¹⁹⁾とし、OECDでは、経済性、効率性、有効性、サービスの質、財政上の成果などの観点から、アウトカム改善のための意思決定の支援、外部のアカウントビリティへの要請への応答を主要目的として、組織の成果の改善、統制・アカウントビリティメカニズムの改善、予算編成プロセスへの情報提供、スタッフの動機付けなどを図るためになされ⁽²⁰⁾ている。詳細な点は別として、このことは、おそらく、業績測定に対する今日の共通理解なのであろう。

こうした共通理解に到達したのは、一九八〇年代後半〜九〇年代だと思われる。なぜなら、GAOの一九八〇年のレポートを読むと、業績測定は、「組織の業績を評価することである。その構成要素としては、生産性、有効性、品質、そして適時性の測定がある。」⁽²¹⁾とし、この時点では、アウトカムの重要性については語られず、業績も「プログラムの業績」ではなく、「組織の業績」となっており、プログラムそのものよりもそれを立案・執行する

制度やシステムに力点が置かれていたことが分かる。⁽²²⁾

しかし、こうした定義は、九〇年代に入ると現在の定義とほぼ同様の視点となっており、GAOの一九九二年のレポートでは、「プログラムの業績評価は、一般に、一連のデータを定期的に収集し、報告すること」だとし、インプット、活動水準、アウトプット、アウトカム、効率性などの項目を含むとしているのである。⁽²³⁾

業績測定は典型的には次のような「構造」を有している。⁽²⁴⁾ すなわち、プログラムには何故、誰のために何をするのかといった使命 (mission) 及び指令 (mandate) がある。これは、当該プログラムの現在及び将来の公共目的である。次に、この使命の中に具体化された一般的な最終目標は何かといった目標 (goals) が存在する。これは、プログラムに関するアウトカムである。さらに、期待する結果としての具体的目標 (objectives) が存在する。これは、所与の期間において、あるプログラムが達成するよう期待する最終結果を表す測定可能な目標である。そして、成果指標 (performance measures) により、成功度を測定する。最後に、得られた成果を検証・評価し報告する (tracking, evaluating, reporting) ということになる。

3 プログラム評価と業績測定の関係

以上に述べたプログラム評価と業績測定はどのような関係にあるのであろうか。結論を先取りすれば、この両者は、一応、表2に示す違いはあるが、AかBかの二者択一の関係に截然と区分できるものではない。⁽²⁵⁾ プログラム評価においても業績測定の要素を組み込みながら評価すれば、その評価結果からは、多くの場合、そうでない場合よ

表2 業績測定とプログラム評価の相違

項目 評価 方法	主 要 目 的	観 点	方 法
業績測定	<ul style="list-style-type: none"> ○アウトカム改善のための意思決定の支援 ○外部のアカウンタビリティへの要請に応答 ・組織の成果の改善 ・統制及びアカウンタビリティメカニズムの改善 ・予算編成プロセスへの情報提供 ・スタッフの動機付け 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済性 ・効率性 ・有効性 ・サービスの質 ・財政上の効果 	<ul style="list-style-type: none"> ・簡易で分かりやすい指標による測定又はそれよりも複雑な測定システムによる測定（測定内容に応じて手段を決定）
プログラム 評価	<ul style="list-style-type: none"> ○意思決定の改善 ○資源配分の改善 ○アカウンタビリティの改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・プログラムの有効性 	<ul style="list-style-type: none"> ・評価結果の信頼性・利用可能性を追求する体系的・分析的評価 ・簡易な業績測定を超えて、成果を深く評価

出典) <http://www1.oecd.org/puma/pac/perform.htm> 及び
<http://www1.oecd.org/puma/pac/programmeval.htm> より、筆者作成。

りも有用な情報が得られ、次の政策立案や政策決定などに生かすことが可能となる。

また逆に、業績測定を行う場合にあっては、目標と成果の乖離の分析のためには、簡単なニーズ・アセスメントやプログラムのロジックの妥当性を検証するセオリー評価、さらには、簡単なアウトカム評価や効率性評価が必要とされるのである。もちろん、これらの評価は、あくまでも簡易になされるのであって、厳密性を重視するのであれば、最初からプログラム評価を選択することになる。しかし、業績測定は、単なる業績の経時的変化だけに注意を払うものではないことに注意すべきである。

4 我が国都道府県の施策評価

(1) 政策体系

平成一四年一月に総務省は、地方自治体における行政評価（政策評価）に関する取組状況（平成一四年七月末現在）を公表した。それによると、都道府県の場合、政策評価を導入済みの自治体は四三団体、試行・検討中也含めると四六団体となっている。⁽²⁶⁾このうち、政策―施策―事業の政策体系において、施策レベルまでを対象にしている自治体は三三団体にも及んでおり、都道府県の七〇%を占めている。

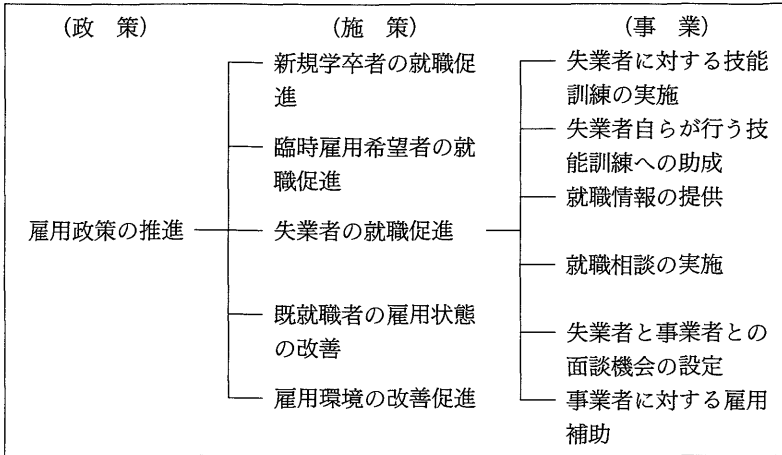
さて、ここまで政策体系の概念については、何の定義もせず用いてきたが、各都道府県の施策評価を検討していく場合、政策体系の概念は実に重要な位置を占めている。以下、多少の説明を加えたい。

政策体系という用語は、従来から政治学や行政学で頻繁に用いられてきたが、実務の世界でもこれを踏襲し、国も自治体も基本的に政策体系に基づいて政策評価を実施していることになっている。⁽²⁷⁾⁽²⁸⁾

この政策体系は、「政策（狭義）」、「施策」、「事業」又は「事務事業」といった階層から構成されており、これ自体は広義の政策と呼ばれる。また、この体系は、後者が前者の目的を達成するための手段といった関係、すなわち目的・手段の連鎖構造になっているのが特徴である。（つまり、「事業」は「施策」の目的を達成するための、また「施策」は「政策（狭義）」の目的を達成するための手段である。）

これらの階層は、あくまでも理念的なものであり、実際の政策体系は必ずしも三層構造になっているわけではないが、これが四層あるいはそれ以上であろうと、考え方は基本的に同様である。この各層の概念については、平成一三年一月に国の政策評価各府省連絡会議で了承された「政策評価に関するガイドライン」によると、次のような定義がなされている。すなわち、「政策（狭義）」とは、「特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」である。「施策」は、「上記の『基本的な方針』に基づく具体的な方針の実

図1 具体例による政策体系の模式図



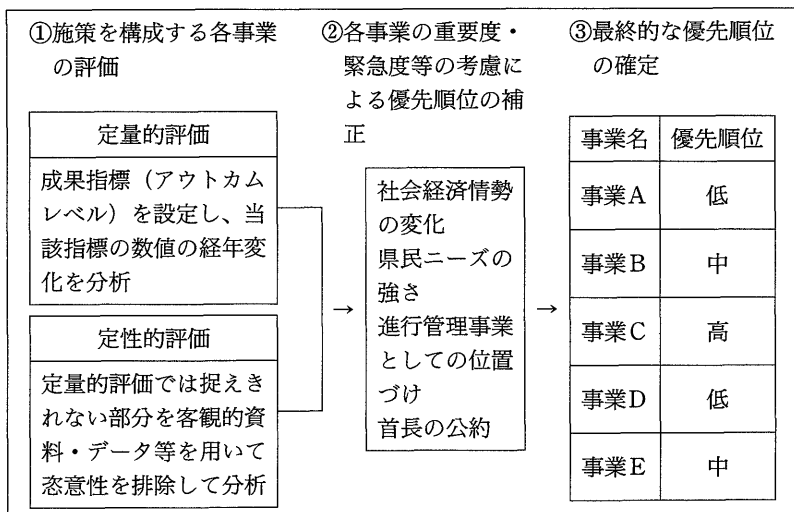
現を目的とする行政活動のまとまりであり、『政策』を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるものである。また、『事務事業』は、「上記の『具体的な方策や対策』を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの」である。この関係は、図1により具体的に理解できよう。

(2) 具体的な施策評価の方法

政策体系の末端に位置する事業を対象とした事業評価が比較的取り組みやすいのに比べ、施策評価には各種の困難が付きまとう。政策体系から理解できるように、施策は、その目的を達成する手段としての複数の事業から構成されており、したがって、その評価は、少なくとも関連部分における政策体系の存在を前提として行わなければならないからである。²⁹⁾問題は、評価対象部分における目的・手段の連鎖構造が論理的か否かである。

残念ながら、各都道府県においては、厳密な意味における政策体系は構築されておらず、総合計画などにおける「体系図」を用いている例が多い。しかし、総合計画における「体系図」は、政

図2 施策評価の目的1（事業間の優先順位の決定）



策体系とは「似て非なるもの」と言わざるを得ない。だとすると、目的・手段としての連鎖構造である政策体系を前提とすべき各都道府県の施策評価の有用性は、著しく低下することになり、当該評価から得られる情報は、意思決定のためには、あまりにも粗雑な情報ということになる。

具体的にある都道府県の施策評価（仮にA県とする。）を見てみよう。⁽³⁰⁾ A県における施策評価の目的は、第一に、アウトカムレベルの成果指標を設定した上で、予め定められた施策の目標値と実績値との乖離、また、施策を構成する事業群の目標値と実績値との乖離などを分析することにより、事業間に優先順位（今後の事業展開の方向性）を付け、資源配分の改善を図ること、第二に、施策を構成する事業群全体の体系性等を評価し、当該事業群が施策目的を効果的・効率的に達成できるような構成となっているかを検討し、事業の廃止、新設、統合などを図ることである。⁽³¹⁾

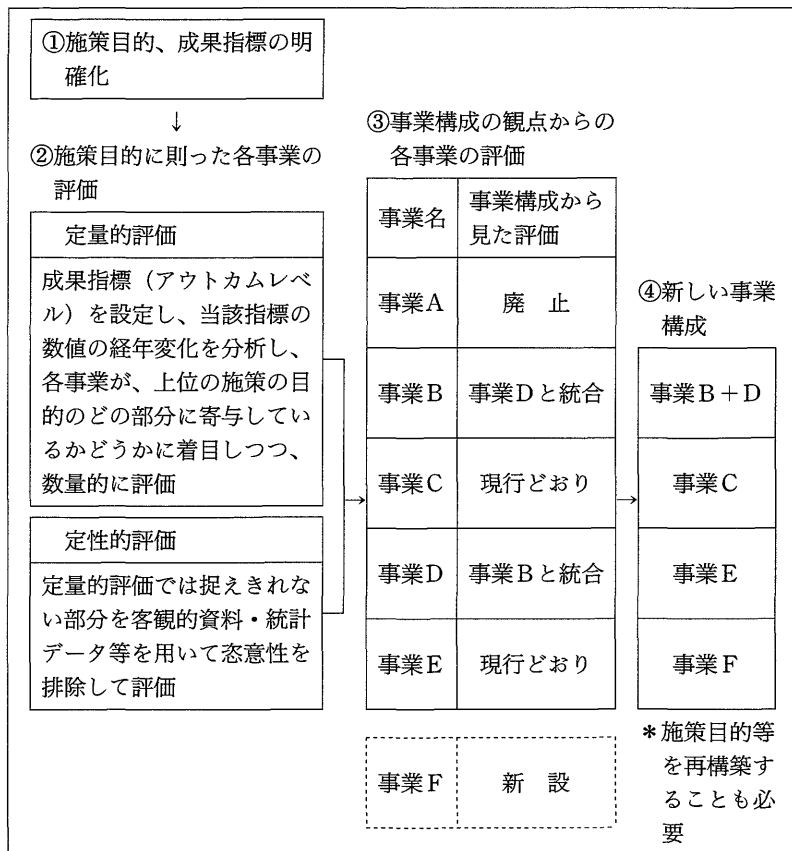
第一の施策構成事業の優先順位については、たとえば、次のように行う。（図2を参照せよ）。まず、事業評価表を用い

て、施策を構成する各事業を定量的に評価する。これは、既に述べたアウトカムレベルの成果指標を設定し、当該指標の実績数値の経年変化を分析することにより、当該事業が効果的・効率的に行われているか評価するのである。しかし、一般的には、この定量的評価だけでは分析を尽くすことはできない。したがって、客観的な資料や統計データ等を用いてできるだけ恣意性をなくしながら、定性的評価で補完するのである。そして、定量的評価と定性的評価を総合的に評価する一方、施策評価表においても、当該施策目的の成果を管理するための成果指標を設定し、その実績と達成目標との乖離を明確に分析するとともに、施策レベルでの定性的評価を補完的に行い、事業評価表全体の結果と施策評価表との結果を総合的に判定し、優先順位あるいは事業展開の方向性を決定することになる。

このことは、第二の効果的・効率的な事業構成の評価についても基本的に同様である。(図3を参照せよ。)すなわち、事業評価表を用いて施策を構成する各事業を、アウトカムレベルの成果指標を設定した上で、実績数値を見ながら、各事業が施策目的のどの部分に寄与しているかに着目しつつ評価する。また、こうした定量的評価だけでは捉えきれない部分については、第一の目的と同様に客観的資料を引用する形で、定性的評価を行い、上の定量的評価を補足する。一方、施策評価表についても、アウトカムレベルの成果指標を設定し、実績数値と達成目標との乖離の要因を分析していく。この場合も、当然、施策レベルでの定性的評価で補完される。こうした結果として、たとえば、事業Aは廃止、事業Bと事業Dは統合、さらに新しく事業Fの追加といった事業構成の変更を行うことになる。

さて、今まで、便宜上、第一の目的に関する評価と第二の目的に関するそれを別々に説明してきた。しかし、第

図3 施策評価の目的2（効果的・効率的な事業構成の評価）



一及び第二の作業は同一の評価表で同時になされる。（図4を参照せよ。）したがって、事業群の優先順位は、新たに再構成された事業群を対象として行われることになる。また、そうでなければ施策評価の意味がないと言えよう。

こうした施策評価は、先にも述べたように、厳密な政策体系が構築されていることを前提としている。したがって、各都道府県が総合計画における「体系図」からの脱却を図るため、厳密な政策体系の構築に本気で取り組む「覚悟」があるのであれば、こう

図4 施策評価表の構成（骨格）

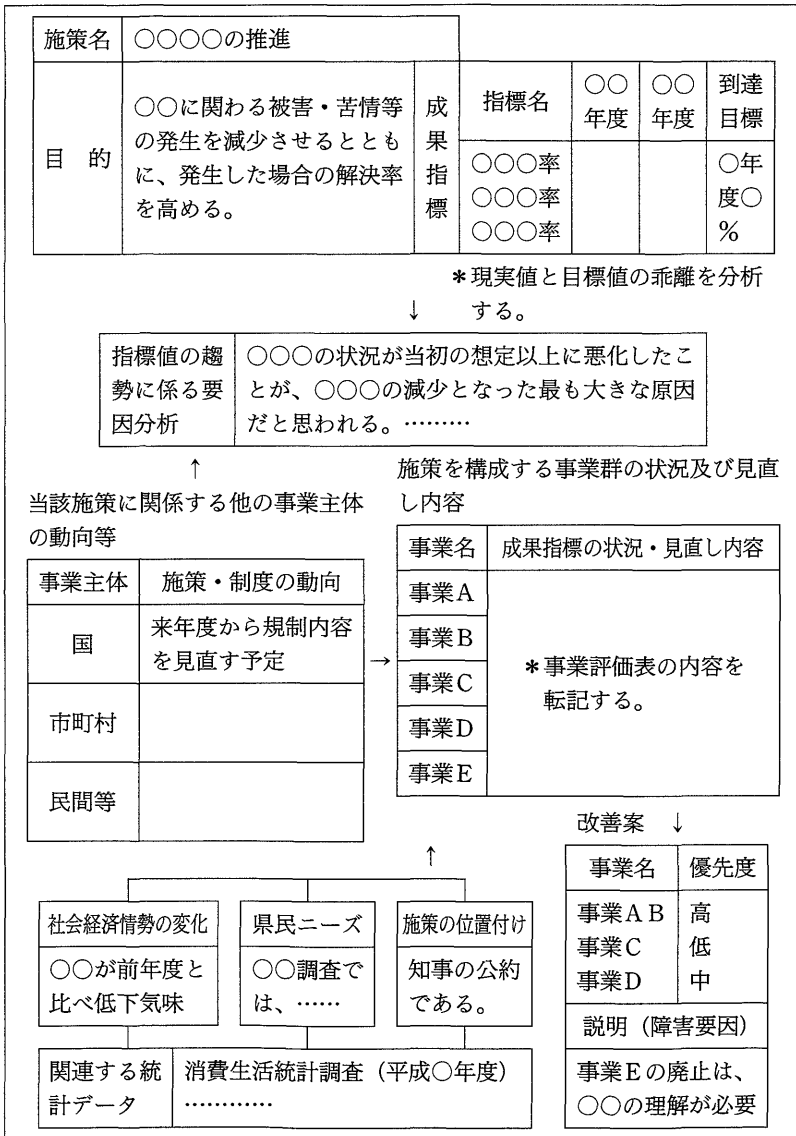
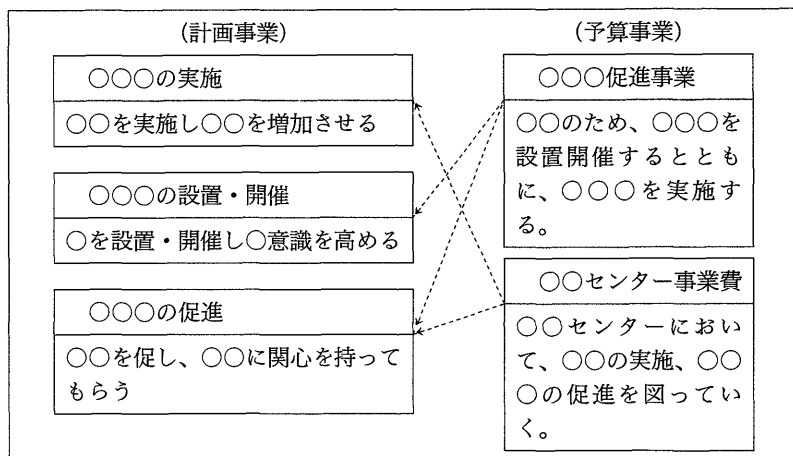


図5 計画事業と予算事業との対応関係



した評価方法は、業績測定を基本とした方法としての意義を有するであろうが、そうでなければ、「壮大な資源浪費」となるであろう。

それでは、政策体系構築のためには、どのようにすれば良いのであろうか。それは、総合計画策定部門、財政部門、政策評価部門が共通の理解を抱く中で、事業部局の協力を得ながら、全庁的に取り組んでいくことだ。つまり、総合計画も予算も評価を前提として、相互に関連しながら、政策体系という形にまとめ上げられるべきである。自治体の総合計画が厳密な政策体系を持つていないことについては先に述べた。加えて、総合計画体系の最も下位に位置する「計画事業」は、通常、具体的に予算が貼り付けられている「予算事業」とほとんど整合していないというのが実態である。(図5を参照せよ。)こうした理由により、先駆的な三重県の「事務事業評価システム」も予算と計画との連動が図られていなかった⁽²²⁾のである。しかし、「計画事業」と「予算事業」は、原則として一致していなければならない。そのためには、全庁的に取り組む中で、特に財政部門が「財政分権」といった形で協力

し改善を図っていく以外にないのである。

作業手順としては、まず、自治体住民の福祉の最大化といった最上位目的を具体化するための政策を何本か立て、次に、その政策目的を達成するための手段としての施策を明確化していき、そして、それぞれの施策目的を達成するための手段としての事務事業の範囲を確定し、その一つ一つに予算を貼り付けていくといった地道な作業を行うことになる。もちろん、これには計画の体系だけでなく、「予算事業」の組み換えという膨大な作業が必要となる。

なお、政策体系の構築は、上位レベルから下位レベルへと下降的に行われるのであり、決してその逆ではないことを忘れてはならない。

5 政策体系に係る問題点

しかし、厳密な政策体系は実際に構築可能なものであろうか。これについては、いくつかの大きな問題がある。

第一に、政策（又は施策、事業）は、それぞれ相互依存関係にあり、政策Aは政策Bにマイナスの影響を及ぼすため、政策―施策―事業を「単線的」な関係として記述することは難しい。

また、第二に、政策体系を構成する政策等は、全て同時に実施されるというわけではなく、たとえば、施策Dは施策Cがある程度の成果を達成した後でないと、実施の効果が得られないといった問題がある。つまり、政策体系を構成する施策等には実施に当たって、時間軸上で差異があるということだ。

第三に、政策体系は、日常の政策循環プロセスによる営みを反映し、極端に言えば日々変更が加えられるといった性質を有している。こうした政策体系の「動態性」は評価に何らかのバイアスを与えることになる。また、このことは、政策体系の「管理」といったことも必要とする。

第四に、都道府県をはじめ自治体には、その目的や効果が必ずしも明確ではないが、住民の自治意識により、いわば象徴的に行わなければならない事業等があり、こうした事業等をキチンとした形で政策体系にはめ込むことは困難である。

第五に、都道府県の施策・事業の中に占める国庫補助事業の割合はかなり高く、都道府県側で効果的な政策体系の構築を考えても、すぐにはそれらの事業をやめるというわけにはいかないという問題がある。もちろん、この問題はさらなる地方分権改革の進展によって将来的には解決できる可能性がある。

また、第六に、都道府県が実施している施策・事業には、様々な政治権力関係が作用しており、こうした権力関係を無視した理念的な政策体系の構築は現実には難しい。

以上のように政策体系には、その理念とは異なり、実際にはいくつかの難しい問題がある。したがって、政策体系をベースにした評価は、こうした問題を十分に考慮しなければならない。

6 施策評価へのプログラム評価的要素の導入

政策体系に以上のような問題があるとは言え、効果的・効率的な評価を行うためには、政策体系の構築に積極的

に取り組まなければならない。完全ではないにしても、政策体系を構築し、それを基本とした評価を行えば、そうでない場合と比べ、大きな効果が得られることは疑いない。

もちろん、これには膨大な時間と人手、したがって経費（主として人件費）がかかる。しかし、長期的に見れば、こうした政策体系構築の費用便益分析に係る便益・費用比（ B/C ）は大幅に1を上回ること確かだ。こうした意味からも、政策体系の構築は施策評価を行う際の基本である。

だが、政策体系には前節で指摘した諸問題がある以上、これを基本とした施策評価には大きな制約がある。また、現在各都道府県が行っている業績測定的評価方法は、評価に取り組む職員の負担を軽減し、施策評価の組織への浸透を可能にするが、評価方法が簡易に過ぎ、資源配分の改善や各種意思決定への情報提供、県民へのアカウンタビリティの向上といった目的を効果的に果たすためには限界がある。

そこで、以上の点を補完・克服するため、施策の全てではなく、一部の主要施策（場合によっては、ある一定の執行額以上の施策）については、プログラム評価的要素（業績測定の要素に簡易なプログラム評価的要素を加味する。）を大幅に導入したかどうか。この場合のプログラム評価は、政策体系に沿うことが基本であるが、場合によっては政策体系に縛られることもない。これはプログラムをどう捉えるかといった問題であり、必ずしもプログラムⅡ施策と捉える必要はないのである。

業績測定の要素に簡易なプログラム評価的要素を加味した評価は、具体的には次のような方法で行うとよい。

まず、業績測定の要素として、施策及び事業の目的を明確にした上で、成果指標を立て、また目標値を設定し、実績値を経時的に追っていき、目標値との乖離を明らかにする。その上で、この原因を分析するためにプログラム

評価における各評価手法を採用し、目標値との乖離の原因を探るのである。⁽³³⁾

プログラム評価手法の中で最初に行うのがニーズ・アセスメントである。これは、地域社会の中に、どのような課題が発生しており、その深刻さ・緊急性の程度はどの程度か、また誰がそうした課題解決の対象者かといったことを特定する。実績値と目標値との乖離の原因は、ニーズの捉え方や働きかける対象者の特定に失敗しているからかもしれない。あるいは、緊急性の程度を捉えきれずに、タイミングを失ったことが原因かもしれない。ニーズ・アセスメントでは、この点を明確にするのである。

ニーズ・アセスメントにより課題・対象の捉え方に問題がないとされた場合、プログラムの「論理」を評価するセオリー評価を試みる必要がある。セオリー評価は、インプット↓活動↓アウトプット↓アウトカムといった政策の着手（資源の投入）から効果の発現までの論理（ロジック）を評価・分析するものである。ニーズを的確に捉えていても、政策の設計や概念化に失敗したら、所期の目的は達成不可能だからだ。

次に、政策実施又は政策執行の段階に問題はなかったかをプロセス評価によって分析する。このプロセス評価では、実際の政策実施過程において、当初想定した質と量のアウトプットが産出されたか否かを中心に分析する。政策インプリメンテーション理論が示すように、政策実施過程は「機械的」に進行するわけではない。⁽³⁴⁾

そして、次に、アウトカム評価やインパクト評価を行うことになる。アウトカム評価では、実際に発現した見かけ上の成果を評価・分析し、インパクト評価では、このうち当該プログラムの実施によって得られた純粋な成果だけを抽出することになる。

また、効率性評価を行い、当該施策の効率性について評価する。効率性評価では、費用便益分析と費用効果分析

図6 業績測定の要素に簡易なプログラム評価的要素を加味した評価調書の例

施策名					
施策目的					
成果指標	〇〇〇に対する 〇〇〇の比率	H13 %	H14 %	H15 %	達成目標（H〇） %

施策構成事業名とそれに対応する成果指標及び直近数値と目標値

（事業評価表の再掲）

事業名	成果指標	直近数値(H)	目標値(H)	説 明

※各構成事業の年度別の推移等については、事業評価表を参照のこと。

○施策の必要性〈ニーズ・アセスメント〉

--

○インプットからアウトカムまでのロジック・モデル

インプット	活 動	アウトプット	アウトカム
予算（円） 人員（時間）			※成果指標の 項を参照

○アウトカムが表れるまでのロジック〈セオリー評価〉

--

○意図した通りの質・量のサービス提供がなされているか。〈プロセス評価〉

意図	
説明	

※施策の成果指標の年度別変化については、上記を参照のこと。

○アウトカムの「純効果」〈インパクト評価〉

外部要因の影響	評価デザイン影響	当該施策の純効果（ネットインパクト）

（次頁に続く）

○当該施策の費用と便益〈効率性評価〉

費用項目		便益項目		便益／費用比率
				公平性的観点
総費用		総便益		

○総合評価（上記5つの評価を踏まえて記入）

--

○措置状況

--

がよく用いられる。前者はある特定のプログラムに要する経費と当該プログラムから得られる便益を貨幣量で表し、費用便益比の形で表すのである。この手法は、費用と便益を貨幣量に換算することにより、異なるプログラムの効率を相对比较することが可能である。また、費用効果分析は、たとえば、交通事故防止施策において、死亡者一名を減少させるのにどの程度の経費を要したかを算出するものであり、プログラム間の相对比较は困難となる。

以上の各評価を実行することにより、当該プログラムにおける実績値と目標値との乖離の原因を特定し、こうした情報を次の意思決定などにつなげるのである。

こうした評価における評価調書の例（図6）を以下に示しておいたが、この評価調書は、ケースによっては相当な量に達し、単なる業績測定と比べ、多くの時間と人手を必要とする。それほどでなく、評価にあたっては、専門的な統計手法や経済学的・工学的手法も必要とされる。したがって、各都道府県にはこうした点についての周知な準備が求められる。

い。」とする。これでは評価概念を拡張しすぎている。宇賀克也「地方公共団体の政策評価」(『シエリスト』No.1203, 1100-1年六月(五日)六八頁)。

- (2) Carol H. Weiss, Evaluation-methods for studying programs and policies, 2nd ed. Prentice-Hall, 1998. p. 4.
- (3) Ibid., pp. 4-5.
- (4) GAO, Performance measurement and evaluation : Definitions and Relationships, (GAO / GGD-98-26) April, 1998.
- (5) OECD, Improving Evaluation Practices : Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper, 1999. p. 12. のほか、このページにはプログラム評価の定義についていくつかの例が載っている。
- (6) Joseph S. Wholly, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer ed., Handbook of Practical Program Evaluation, Jossey-Bass Publishers, 1994. p. 3.
- (7) P.H. Rossi, H.E. Freeman and M.W. Lippy, Evaluation-A Systematic Approach, 6th ed. SAGE Publications, 1998. p. 20.
- (8) <http://wwwl.oecd.org/puma/pac/programeval.htm>
- (9) GAO, op. cit.
- (10) Joseph S. Wholly, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer ed., op. cit., p. 3.
- (11) P.H. Rossi, H.E. Freeman and M.W. Lippy, op. cit., p. 22, p. 35, p. 63.
- (12) GAO, op. cit., p. 5. ただし、GAOは、プログラム評価を行った全てのケースにおいてこれら全ての手法を用いているわけではない。たとえば、公立学校の運営を民間企業に委託した学区において児童の学業成績や出席率に改善が見られたかを評価した次のケースでは、アウトカム評価などが中心であり、効率性評価は全く行われていない。GAO, Private Management of Private Schools (GAO / HEHS-96-3) 1996.
- (13) 龍・佐々木は、「パフォーマンス・メジャーメント自体は特段新しいものではなく、アメリカなどでは一九六〇年代から利用されている長い歴史がある。」としている。龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』多賀出版、二〇〇〇年、一二六頁。最近のアメリカやカナダでは、多くの州や郡 (county) が業績測定を行っており、そのためのマニュアルやガイドを出している。私が分析したものは、以下のものがある。Oregon Progress board, Performance Measure Guidelines, February, 2002, The State of Texas, Guide To Performance Measure Management 2000 edition, December, 1999, Alberta Treasury,

Measuring Performance-A Reference Guide, September, 1996, Fairfax County, A Manual for Performance Measurement 5th edition, 2001.

- (14) Harry P. Hatry, Performance Measurement-Getting Results, The Urban Institute Press, 1999, p. 3.
- (15) GAO, op. cit., p. 3.
- (16) Ibid., p. 4.
- (17) <http://www1.oecd.org/puma/pac/perform.htm>
- (18) P.H. Rossi, H.E. Freeman and M.W. Lipsy, op. cit., p. 190.
- (19) GAO, op. cit., p. 4.
- (20) <http://www1.oecd.org/puma/pac/perform.htm>
- (21) GAO, Evaluating a performance measurement system-A guide for the Congress and Federal agencies, (GAO/FCMSD-80-57) May, 12, 1980, appendix1, p. 2.
- (22) OECDでは「制度やシステム、組織に関する評価は、evaluationではなく、auditingと呼んでいる。特に業績監査 (performance auditing) は「成果基準ないしベンチマークに照らし合わせることにによるプログラム又は活動の業績の検査、ベストプラクティスの基準と比較したシステム、プロセス、そして組織の検査、業績測定メカニズムの適切性の検査、業績情報の正確性と妥当性の監査」などが含まれる。 <http://www1.oecd.org/puma/pac/performanceaudit.htm>
- (23) GAO, Program performance measures : Federal agency collection and use of performance data, (GAO/GGD-92-65) May, 4, 1992, p. 2.
- (24) 以下の記述は「ニューヨーク行政研究所・(財)自治体国際化協会ニューヨーク事務所「アメリカの地方、州、連邦における業績評価 (Performance Measurement) の動向」 March, 1999 の p. 10 の図1「業績評価の構造」に負っている。
- (25) 古川は「現在の評価活動は「理論的にいえば、2つの概念に区分することが便宜であり、国際的な理解である。それは、プログラム評価と業績測定である。」(二九頁)、「広い意味では、業績測定もプログラム評価に含まれる」という説もあるが、最近では分けて考えることが多くなった。」(三一頁)としている。古川俊一・北大路信郷『公共部門評価の理論と実際』(日本加除出版、二〇〇一年)また、稲沢も、イギリス・ブレア政権のベストバリュ政策における「業績マネジメント体系の中核に置かれ

たのが二種類の行政評価、すなわち、プログラム評価 (program evaluation) とある『業務見直し』(Performance Review)』と業績指標 (Performance Indicators, PIs) によって網羅的に組織の評価を行う『業績測定』(Performance Measurement) である。』と二つの概念を区分している。稲沢克祐「英国ブレア政権の自治体改革―ベストバリュ―施策の動向―」(『都市問題研究』第五四巻、第四号、二〇〇二年四月号) 七四頁。

- (26) 窪田によると、現在、我が国自治体において導入が進められているのは、いわばNPM型政策評価であり、この特徴は、①画一的な評価手法、②政策実施担当者による自己評価、③評価手法の簡易化、④評価プロセスと評価結果の積極的な情報公開の四点だとしている。窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗―地方行革との関連で―」(『会計検査研究』No.18、一九九八年九月) 特に五一頁。

- (27) 政策体系の詳細については、古川・北大路、前掲、第二章(北大路執筆分)を参照せよ。

- (28) ただし、日高は、「政策」→「施策」→「事業」→「業務」といった政策概念の形式的階層区分にはたいして大きな意義はない、と私は考える。」とし、政策を大きく上位、中位、下位の目的体系全体として捉えている。日高昭夫『自治体職員と考える政策研究―分権時代の新しい政治行政作法』(ぎょうせい、二〇〇〇年) 一六五―一六六頁。

- (29) しかし、厳密に言えば、事業評価も関連政策体系の存在を前提とする。真山は、「事業がどれだけの成果ないし効果を上げているのかという視点で評価しよう」とすると、事業にとつての上位目的が明確になつていないと評価ができない。それは施策ないし政策が明確に定められているということになるのである。つまり、政策・施策・事業の体系が明確になっており、その意味で目的―手段の体系が確認できる状態であることが求められる。」としている。真山達志「自治体における事業評価導入の多面的意義」(『会計検査研究』No.24、二〇〇一年九月) 五一頁。北大路も「上位目的が設定されず、政策体系も明らかにされていない状況で単独の事業だけを対象に成果の評価をしよう」とすると、アウトカムのレベルや種類がいくつも考えられ、そもそものような成果を得れば成功したと判断すればよいのがわからなくなる場合が少なくない。」としている。北大路信郷「自治体における政策評価導入の意味」(『都市問題研究』第五三巻、第一〇号、二〇〇一年) 八〇頁。

- (30) ここでA県としたのは、各都道府県での取り組みに若干の相違が見られるため、多くの都道府県に共通な要素を集約して「モデル的」に示すためである。なお、佐藤は、自治体における施策評価には3つの視点が見られるとし、「事業間に重み付けしたり優先順位を付けるまでに至っておらず、現状ではベンチマーキングによる評価や定性的な有効度評価が中心となっている。」

- としているが、この認識は本稿での認識とは異なる。佐藤徹「自治体総合計画と連動した施策評価システムの構築に関する基礎的考察」(『日本評価研究』日本評価学会、第一巻、第二号、二〇〇一年)五四―五五頁。
- (31) 平成一四年五月九日―十四日にかけて、山梨県総合政策室が独自に行った「各都道府県の施策評価の目的」に関する調査によると、施策評価を実施している二一県から回答があり、比較的多かった目的(複数回答)は、「施策目的達成状況の把握による事業の改善等」(二八府県)、「効果的な事業構成(目的・手段の適合性等も含む)」(二〇県)、「施策を構成する事業群の優先順位(寄与度も含む)」(七県)、「施策展開の方向性等の把握や施策の重点化」(四県)の順であった。
- (32) 三重県では、都道府県のトップを切って、平成八年度から事務事業評価システムを導入した。このシステムにおける評価の対象は、予算上の事務事業と、同じ目的を持つ事務事業を束ねた基本事務事業であり、総合計画とは全く連動していなかった。しかし、同県では、平成一四年度から総合計画とも連動した「政策推進システム」を導入したとしている。http://www.pref.mie.jp/GYOSSEI/plan/jimu02/miehyokah.htm
- (33) 以下に述べるプログラム評価における各評価手法については、プログラム評価の定義等を示した節での引用文献のうち、たとえば、P.H. Rossi, H.E. Freeman and M.W. Lipsy, *Evaluation-A Systematic Approach*, 6th ed. SAGE Publications, 1998, などを参照せよ。
- (34) 政策インプリメンテーション理論については、たとえば以下の文献を参照せよ。
- Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process-A Conceptual Framework", *Administration & Society*, Vol. 6 No. 4 February, 1975, Paul Sabatier & Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis", *Public Studies Journal*, Vol. 8 Special No. 2 1980, Paul Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approach to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, Vol. 6, 1986.
- (35) R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance-Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, p. 47.
- (36) *Ibid.*, p. 53.
- (37) Peter John, *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications, 2001, p. 9.

（本論文は筆者が山梨県総合政策室在職中に執筆したものである）